Организация Объединенных Наций S/2005/158



Совет Безопасности

Distr.: General
11 March 2005
Russian
Original: English/French

Письмо Генерального секретаря от 11 марта 2005 года на имя Председателя Совета Безопасности

Имею честь препроводить членам Совета Безопасности для рассмотрения доклад миссии по оценке, которую я направил по их просьбе в Бурунди (см. S/2004/72) для изучения целесообразности и возможности создания международной комиссии по судебному расследованию, предусмотренной в Арушском соглашении о мире и примирении от 28 августа 2000 года. Миссия по оценке посетила Бурунди в мае 2004 года. В ее докладе, однако, учтены факты и события, которые имели место после ее визита и которые в той или иной степени повлияли на ее окончательные рекомендации.

С учетом мандата на изучение целесообразности и возможности создания международной комиссии по судебному расследованию в Бурунди миссия выражает убежденность в необходимости создания комиссии, хотя необязательно в таком виде и в такой форме, о которых просило правительство Бурунди. При рассмотрении процедурных аспектов создания механизма установления ответственности, призванного прояснить истинную картину, расследовать преступления и выявить и привлечь к ответственности тех, кто несет ответственность за акты геноцида, преступления против человечности и военные преступления, совершенные в Бурунди с момента обретения ею независимости, миссия приняла во внимание Арушское соглашение, нужды и ожидания бурундийцев, потенциал бурундийской системы отправления правосудия, утвердившиеся принципы и практику Организации Объединенных Наций и реальную осуществимость создания любого предлагаемого механизма. С учетом всего этого она рекомендует создать двойной механизм: несудебный механизм установления ответственности в виде комиссии по установлению истины и судебный механизм установления ответственности в виде специальной палаты в структуре судебной системы Бурунди.

С тем чтобы избежать создания и функционирования двух практически идентичных комиссий — национальной комиссии по установлению истины и примирению и международной судебной комиссии, — миссия рекомендует создать одну — национальную — комиссию по установлению истины, которая основывалась бы на недавно промульгированном законе о Национальной комиссии по установлению истины и примирению с внесенными в него поправками и имела бы смешанный состав, включающий национальный и международный компоненты. Благодаря созданию комиссии по установлению истины со значительным международным компонентом повысился бы уровень объек-

05-26473 (R) 210305 230305

тивности и беспристрастности комиссии и уровень доверия к ней, а благодаря участию бурундийцев в процессе уточнения исторической правды и достижения национального примирения была бы обеспечена национальная ответственность за эту работу. Рекомендуя создать специальную палату в структуре судебной системы Бурунди, миссия сделала выбор в пользу судебного механизма, находящегося в стране и являющегося частью бурундийской правовой системы («суд внутри суда»), с целью укрепить материальные и людские ресурсы судебного сектора, который получил бы в наследство практику применения международных стандартов в области правосудия и обученных судей, обвинителей и адвокатов, а также накопивших опыт руководителей судебной системы.

Как помнят члены Совета, по просьбе правительства Бурунди в последние десять лет были созданы три комиссии Организации Объединенных Наций по расследованию. Каждая имела ограниченный мандат на расследование убийства президента Бурунди, совершенного 21 октября 1993 года, и последовавших за этим массовых убийств. Однако не было принято ни правовых, ни практических мер ни по одной из их рекомендаций и никаких действий не было предпринято ни одним органом Организации Объединенных Наций. Обращаясь к Совету Безопасности с призывом к действию, миссия делает вывод о том, что «Организация Объединенных Наций больше не может заниматься созданием комиссий по расследованию и игнорировать их рекомендации, не подрывая при этом серьезным образом доверие к себе как к организации, занимающейся поощрением справедливости и установлением верховенства закона». Я полностью согласен с этим выводом.

При рассмотрении рекомендации миссии о создании двойного механизма установления ответственности члены Совета Безопасности должны в полной мере учитывать связанные с этим финансовые расходы и необходимость создать надежную систему финансирования для обеспечения устойчивого и непрерывного процесса поступления средств на протяжении всего периода деятельности этого механизма.

Если Совет одобрит доклад и поручит мне провести переговоры о его практическом осуществлении, я намерен начать всеохватный процесс переговоров с правительством Бурунди в консультации с широким кругом национальных действующих лиц и гражданским обществом для обеспечения того, чтобы при создании судебного и несудебного механизмов установления ответственности в Бурунди были учтены мнения и пожелания народа Бурунди.

(*Подпись*) Кофи А. **Аннан**

Доклад миссии по оценке о создании международной комиссии по судебному расследованию в Бурунди

I. Введение

1. В своем письме от 24 июля 2002 года на имя Генерального секретаря тогдашний президент Бурунди Пьер Буйоя высказал просьбу о создании Организацией Объединенных Наций международной комиссии по судебному расследованию в Бурунди, как это предусмотрено в Арушском соглашении о мире и примирении от 28 августа 2000 года. В ответ на эту просьбу Председатель Совета Безопасности 26 января 2004 года обратился к Генеральному секретарю с просьбой направить в Бурунди миссию по оценке для изучения целесообразности и возможности создания такой международной комиссии (см. S/2004/72).

2. Круг ведения миссии по оценке был утвержден Советом Безопасности (см. S/2004/72) и изложен в приложении к этому документу. Миссии было поручено:

a) четко определить порядок и альтернативы учреждения международной комиссии по расследованию с учетом Арушского соглашения и рассмотреть подходы, подкрепляющие мирный процесс и способствующие «установлению истины, примирению и восстановлению справедливости»;

в этих целях миссия должна была:

i) оценить ход осуществления судебных реформ, предусмотренных в Арушском соглашении, и способность судебной системы Бурунди обеспечить беспристрастное и эффективное судопроизводство по уголовным делам, в частности ее способность проводить расследования;

ii) рекомендовать структуры в рамках международной комиссии, которая оказала бы благотворное воздействие на судебную систему Бурунди;

iii) оценить прогресс в деле создания национальной комиссии по установлению истины и примирению и последствия Закона о предоставлении временного иммунитета политическим лидерам, возвращающимся из ссылки;

b) оценить дополнительную ценность международной комиссии по расследованию в свете докладов, представленных предыдущими комиссиями по расследованию, в частности доклада Уайтекера 1985 года, доклада неправительственных организаций 1994 года, доклада Аке-Хуслида 1994–1995 годов и доклада международной комиссии по расследованию 1996 года;

c) определить возможные разграничения полномочий и сфер компетенции национальной комиссии по установлению истины и примирению и международной комиссии по расследованию, в частности в том, что касается их взаимодополняющих функций по расследованию, статуса лиц, действие которых будут расследоваться, и вопроса об амнистии;

d) при разработке процедуры создания международной комиссии по расследованию миссия должна была:

i) изучить возможность ограничения временнóй юрисдикции комиссии;

ii) оценить способность правительства обеспечить безопасность членов комиссии и оказывать им содействие в проведении расследований;

iii) оценить потребности комиссии в материальных, людских и финансовых ресурсах;

iv) выяснить ожидания бурундийских властей в отношении результата расследований и их практического применения, включая, в частности, возможность возбуждения судебного преследования в международном или национальном суде.

3. Миссия по оценке работала в Бурунди с 16 по 24 мая 2004 года. В состав миссии, которую возглавлял помощник Генерального секретаря по политическим вопросам Тулиамени Каломох, входили представители Департамента по политическим вопросам, Управления по правовым вопросам, Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев и Управления Координатора Организации Объединенных Наций по вопросам безопасности. Ценную помощь миссии на протяжении всего периода ее пребывания в Бурунди оказывали представители Отделения Организации Объединенных Наций в Бурунди (ЮНОБ).

4. Члены миссии провели обстоятельные консультации с представителями правительства, местных властей, политических партий и судебных органов, религиозными лидерами и представителями гражданского общества. На своем пути в Бурунди члены миссии имели встречу с посредником в бурундийском мирном процессе заместителем президента Южной Африки Джакобом Зумой. В Бурунди они провели встречи с президентом Бурунди Домисьеном Ндайизейе, вице-президентом Альфонс-Мари Кадеге, министром по вопросам благого управления и генеральным инспектором, Председателем Национального собрания и Председателем сената, министром юстиции, министром общественной безопасности, министром внутренних дел, министром по реформе правительственных учреждений, правам человека и связям с парламентом, министром внешних сношений и сотрудничества и Председателем правительственной Комиссии по правам человека. Члены миссии провели также консультации с двумя бывшими президентами Бурунди — Сильвестром Нтибантунганья и Жан-Батистом Багазой, лидерами политических партий и военно-политических движений, представителями мусульманской общины в Бурунди, а по возвращении в Нью-Йорк — с представителями Епископальной конференции. Члены миссии имели также встречи со страновой группой Организации Объединенных Наций, Специальным представителем Председателя Комиссии Африканского союза, членами Комитета по наблюдению за осуществлением, представителями дипломатического корпуса и национальных и международных неправительственных организаций, группой лиц, возвратившихся в Бурунди, и рядом экспертов (профессора права, адвокаты и историки).

5. Члены миссии посетили ряд различных судов и провели встречи с работниками судебных органов и юристами, в частности с генеральным прокурором, заместителем Председателя и судьями Верховного суда, членами Конституционного суда, Апелляционного суда и Высокого суда («суд высшей инстанции»). Состоялись также встречи с Председателем Военного трибунала, директором Следственного управления полиции, членами Ассоциации адвокатов и начальствующим составом центральной тюрьмы Мпимбы. Помимо Бужумбуры члены

миссии посетили город Гитегу, где состоялись встречи с губернатором и командующим военным округом, а также побывали в «суде высшей инстанции» и провели беседы с Председателем суда и генеральным прокурором.

6. Доклад миссии включает в себя факты и события, которые имели место в период между визитом миссии по оценке и моментом представления ее доклада. С их учетом были переработаны некоторые рекомендации, в которых нашли отражение изменения в ситуации в Бурунди. Однако политический контекст, описываемый ниже, отражает ситуацию, существовавшую на момент визита миссии; политические события, произошедшие с тех пор, освещались в последующих докладах Генерального секретаря об Операции Организации Объединенных Наций в Бурунди.

II. Политический контекст и ожидания бурундийцев

7. На момент прибытия миссии уже наметилось некоторое отставание в осуществлении Всеобъемлющего соглашения о прекращении огня, подписанного 16 ноября 2003 года между переходным правительством и НСЗД-СЗД (Нкурунзиза). Несмотря на усилия, прилагавшиеся с целью побудить НСО (Рваса), единственное вооруженное движение, не охваченное мирным процессом, начать серьезные переговоры с переходным правительством, эта группировка отказалась пойти на переговоры.

8. Визит миссии состоялся за пять месяцев до окончания переходного периода и проведения выборов, запланированных на 31 октября 2004 года. По мнению многих собеседников, соблюдение сроков выборов представляло собой самую злободневную задачу. Согласно Арушскому соглашению, переходный период должен был завершиться проведением местных, парламентских и президентских выборов. Миссия была информирована о том, что со времени представления последнего доклада Генерального секретаря (S/2004/210) был достигнут лишь незначительный прогресс, хотя времени оставалось совсем мало. Не был принят ни один из ключевых избирательных законов (конституция постпереходного периода, избирательное законодательство, закон о политических партиях и закон о местной администрации) и не было начато ни одно из подготовительных мероприятий, включая кампанию по просвещению населения о гражданских правах, регистрацию избирателей и создание независимой избирательной комиссии.

9. Миссия отметила, что вопрос о сроках проведения выборов стал предметом серьезных разногласий между бурундийскими политическими силами. В то время как ФРОДЕБУ (Фронт за демократию в Бурунди) и все другие члены Группы семи, объединяющей политические партии хуту, а также НСЗД-СЗД (Нкурунзиза) потребовали соблюдения графика выборов, Группа десяти, объединяющая политические партии тутси, выдвинула ряд условий, которые необходимо было выполнить до проведения выборов. Многие из собеседников миссии с озабоченностью отмечали, что если сложившаяся тупиковая ситуация сохранится и выборы не будут проведены к установленному сроку, все существующие институты утратят свою легитимность, а это чревато глубоким конституционным кризисом. По мнению одних, без решения вопроса о безнаказанности невозможно было провести свободные и честные выборы, по мнению же других, с решением этого вопроса следовало подождать до выборов.

10. Ряд политических партий подчеркнули, что для проведения в безопасных условиях честных и вызывающих доверие выборов необходимо было решить ряд критически важных проблем. В их числе упоминались разоружение и демобилизация бывших комбатантов и проведение реформы в секторе безопасности.

11. Все собеседники горячо приветствовали направление миссии, хотя многие из них выразили сожаление по поводу того, что Совет затянул с ответом на просьбу, и подчеркнули, что миссии следовало бы заняться изучением не целесообразности создания Комиссии, а осуществимости этой идеи, т.е. технической процедуры ее создания. Все собеседники, включая Посредника, единодушно отметили насущную необходимость создания комиссии. По их мнению, лишь комиссия, составленная из международных экспертов, была бы способна внести ясность в вопрос, касающийся «обагренного кровью спора» между бурундийцами, который составляет коренную причину конфликта. Собеседники миссии заверили ее в том, что комиссия будет пользоваться полной поддержкой при решении возложенных на нее задач и что ее выводы будут приняты всеми с учетом ее независимости и беспристрастности. Они высказали мнение о том, что временнáя компетенция комиссии должна оставаться такой, как это было определено в Арушском соглашении (1962–2000 годы), признав при этом, что в некоторые периоды (1965, 1972, 1988 и 1993 годы) было совершено больше преступлений, чем в другие периоды. Основное разногласие, существовавшее между бурундийцами, касалось сроков создания комиссии. Одни политические партии (главным образом партии тутси) твердо считали, что создание комиссии должно предшествовать проведению выборов, в то время как другие (ФРОДЕБУ и группировка Нкурунзизы) считали, что выборы должны состояться в установленные сроки, и предостерегали, что создание такой комиссии приведет к усилению политической нестабильности.

12. В этнически расколотом обществе, где практически не существует согласия ни по одному из вопросов, касающихся основных событий, произошедших в Бурунди с момента обретения страной независимости в 1962 году, была выражена единодушная поддержка в отношении создания международной комиссии, которая установила бы истину, провела расследование преступлений и, в случае отнесения их к категории актов геноцида, военных преступлений и других преступлений против человечности, послужила бы также инициатором создания международного уголовного трибунала.

13. В рамках проводившихся ею консультаций миссия имела встречу с одним из разработчиков осуществлявшегося под эгидой ЮНЕСКО проекта под название «Пишем историю Бурунди». Начало осуществлению этого проекта положила конференция 1997 года по вопросу об истории Бурунди, созванная ЮНЕСКО с участием 30 бурундийских экспертов, представлявших различные политические течения, и проходившая под совместным председательством нынешнего президента Мали Амаду Тумани Туре и нынешнего Специального советника Генерального секретаря по Африке Мохаммеда Сахнуна. Задуманный в духе Арушского соглашения[1], этот проект был призван обеспечить составление

[1] В статье 8 протокола I к Арушскому соглашению изложены принципы и меры, касающиеся национального примирения. Пункт 1(c) предусматривает следующее:

> [Национальная] Комиссия [по установлению истины и примирению] займется уточнением всей истории Бурунди, охватив как можно больший отрезок времени, в

официального, научного и согласованного отчета об исторических событиях, произошедших в Бурунди с момента образования страны до 2000 года. Осуществление этого проекта, разбитого на периоды времени, было поручено примерно 50 экспертам из числа бурундийцев и иностранцев, являющимся специалистами в вопросах истории, географии, языкознания и антропологии. Проект осуществлялся под эгидой ЮНЕСКО и межправительственного Агентства Франкоязычного сообщества при содействии ПРООН и ЮНОБ и в сотрудничестве с правительством Бурунди и финансировался за счет добровольных взносов. С учетом той посылки, что единое и более четкое понимание истории Бурунди будет способствовать миру и национальному примирению, главная задача этого проекта состояла в том, чтобы создать учебник для начальных и средних школ и книгу по истории для всего населения.

14. В своих поисках истины бурундийцы выразили надежду не только на то, что крупными международными специалистами, обладающими авторитетом и отличающимися независимостью и беспристрастностью, будет составлен полный и правдивый отчет об истории страны, начиная с момента обретения ею независимости, но и, что еще более важно, на то, что будет, возможно, положен конец безнаказанности и будут привлечены к ответственности те, кто виновен в совершении преступлений. Истина и справедливость в их представлении неразрывно связаны. И то и другое необходимо также для обеспечения национального примирения.

III. Характер и дополнительная ценность международной комиссии по судебному расследованию

15. В Арушском соглашении было предусмотрено создание Организацией Объединенных Наций международной комиссии по судебному расследованию актов геноцида, военных преступлений и преступлений против человечности, которая должна:

a) расследовать и установить факты, относящиеся к периоду с момента обретения страной независимости до момента подписания Соглашения;

b) классифицировать их;

c) установить виновных;

d) представить свой доклад Совету Безопасности;

e) использовать все уже существующие доклады по этому вопросу, включая доклад Уайтекера 1985 года, доклад неправительственных организаций 1994 года, доклад послов Аке и Хуслида 1994–1995 годов и доклад Международной комиссии по расследованию 1996 года. (Протокол I, статья 6, пункт 10)

16. Имея мандат на установление истины, классификацию преступлений и установление виновных, предлагаемая комиссия была бы одновременно меха-

---

целях информирования бурундийцев об их прошлом. *Цель этого уточнения — переписать историю Бурунди, с тем чтобы все бурундийцы могли воспринимать ее одинаково* (выделено составителем).

низмом установления истины и судебным или квазисудебным механизмом установления ответственности.

17. В случае своего создания международная комиссия по расследованию пополнила бы серию международных миссий и комиссий по расследованию, созданных в последние десятилетия для работы в Бурунди по просьбе правительства и во исполнение мандата, определенного Советом Безопасности. Поэтому ее дополнительную ценность следует изучить в свете результатов, которых добились предыдущие комиссии, их полезности и их воздействия на бурундийское общество.

18. Ранее Организация Объединенных Наций создала три международные комиссии для работы в Бурунди: Подготовительную миссию по установлению фактов, работавшую под руководством послов Мартина Хуслида и Симеона Аке в Бурунди в 1994 году[2], миссию Специального посланника, назначенного для изучения возможности создания либо комиссии по установлению истины, либо судебной комиссии по расследованию, работавшую в Бурунди в 1995 году[3], и международную комиссию по расследованию убийства президента Бурунди и последовавших за этим массовых убийств, совершенных в 1995 году[4]. Четвертая комиссия, международная комиссия по расследованию нарушений прав человека в Бурунди в период с 21 октября 1993 года, состояла из 13 экспертов по правам человека и была сформирована под эгидой неправительственных организаций по просьбе Бурундийской лиги прав человека (ИТЕКА)[5].

19. Различаясь в некоторых отношениях, эти четыре комиссии имеют следующие общие черты:

---

[2] В соответствии с запиской Председателя Совета Безопасности (S/26757) и в ответ на просьбу правительства Бурунди Генеральный секретарь постановил направить в Бурунди подготовительную миссию по установлению фактов, поручив ей расследовать государственный переворот и массовые убийства, совершенные в октябре 1993 года. Доклад Миссии по установлению фактов был представлен Генеральному секретарю 20 мая 1994 года (доклад Аке-Хуслида: S/1995/157 от 24 февраля 1995 года).

[3] В соответствии с заявлением Председателя Совета Безопасности (S/PRST/1995/13), в котором было предложено создать международную комиссию по расследованию в Бурунди, Генеральный секретарь поручил своему Специальному посланнику Педро Никкену изучить возможность создания комиссии по установлению истины в целях решения проблемы безнаказанности в Бурунди. Доклад Никкена содержится в документе S/1995/631 от 28 июля 1995 года.

[4] В своей резолюции 1012 (1995) от 28 августа 1995 года Совет Безопасности просил Генерального секретаря учредить международную комиссию по расследованию со следующим мандатом: a) установить факты, относящиеся к убийству президента Бурунди 21 октября 2003 года, расправам и другим серьезным актам насилия, которые последовали за этим; b) рекомендовать, в зависимости от обстоятельств, после консультаций с правительством Бурунди меры правового, политического или административного характера и меры в отношении преследования в судебном порядке лиц, ответственных за совершение этих актов, с тем чтобы не допустить любого повторения деяний, аналогичных тем, которые расследуются Комиссией, и, в целом, положить конец безнаказанности и содействовать национальному примирению в Бурунди. Доклад этой комиссии содержится в документе S/1996/682 от 22 августа 1996 года.

[5] Международная комиссия по расследованию нарушений прав человека в Бурунди в период после 21 октября 1993 года: заключительный доклад (5 июля 1994 года).

a) их мандат и временна́я юрисдикция ограничиваются событиями 1993 года, а именно государственным переворотом и убийством президента Ндадайе и последовавшими за этим массовыми убийствами, — событиями, которые стали лишь последним звеном в цепи кровавых насильственных актов, которые сотрясали Бурунди на протяжении 40 лет существования там этнического конфликта;

b) в то время как в ряде докладов, в частности в докладах Уайтекера и Аке-Хуслида, делались краткие ссылки на геноцид в отношении хуту, имевший место в 1972 году[6], юридическое определение, согласно которому преступление геноцида было совершено в Бурунди, было дано лишь в отношении массовых убийств тутси, совершенных в 1993 году[7];

c) все четыре комиссии признали, что одного лишь расследования в целях выяснения исторической правды без установления ответственности было бы недостаточно для искоренения безнаказанности. По словам Специального посланника Педро Никкена:

> Объективно установленная «истина», которая, однако, не вызовет никаких последствий и не породит никаких надежд, крайне опасна в контексте нынешнего положения в стране. Она будет усиливать чувство безнаказанности у тех, кто сумеет избежать правосудия, что, в свою очередь, будет подталкивать их на совершение подобных же действий (S/1995/631, пункт 18);

d) и наконец, никаких правовых или практических мер не было принято ни по одной из их рекомендаций и никаких шагов не было предпринято никаким органом Организации Объединенных Наций, в том числе тем, который распорядился об их создании.

20. В обществе, где существует глубокий этнический раскол и где межэтнические кровавые расправы, учиненные в 1965, 1972, 1988, 1991 и 1993 годах, являются частью единого целого, ограничение мандата расследования одним

---

[6] Доклад Уайтекера представлял собой тематический доклад по вопросу о предупреждении преступления геноцида и наказании за него (E/CN.4/Sub.2/1985/6 от 2 июля 1985 года). В числе других примеров актов геноцида, имевших место в XX веке, в нем упоминается о «массовых расправах тутси с хуту в Бурунди в 1965 и 1972 годах», в ходе которых «правительство меньшинства тутси сначала истребило лидеров хуту в 1965 году, а затем, в 1972 году, учинило массовые расправы, в ходе которых погибло от 100 000 до 300 000 хуту» (пункт 24, сноска 15). Массовые убийства хуту, совершенные в 1972 году, были упомянуты также в качестве примера акта геноцида, совершенного против подпадающей под защиту Конвенции группы, составляющей большинство населения страны (пункт 30). В докладе Аке-Хуслида говорится о «носивших характер геноцида репрессалиях» в отношении хуту, направленных в первую очередь против элиты, руководителей и тех, кто должен был прийти на смену (пункт 36).

[7] Международная комиссия по расследованию 1995 года пришла к следующим выводам:

> Комиссия считает свидетельские показания достаточными для того, чтобы сделать вывод о том, что 21 октября 1993 года и в последующие дни в Бурунди по подстрекательству и при участии некоторых функционеров и лидеров ФРОДЕБУ из числа хуту в коммунах были совершены акты геноцида против меньшинства тутси.
>
> Комиссия считает свидетельские показания недостаточными для того, чтобы установить, были ли эти акты геноцида запланированы или совершены по распоряжению руководителей более высокого уровня или нет.
>
> (S/1996/682, пункты 483 и 484)

единственным циклом массовых убийств и, хуже того, отнесение этих событий — и только их — к категории актов геноцида было воспринято многими бурундийцами как необъективное и пристрастное изложение событий, обходящее молчанием страдания целой этнической группы, намного превосходящей по своей численности другие группы. В обществе, где «геноцид» является не только правовым определением преступления, но и политическим заявлением[8], возлагающим всю вину на целую этническую группу, доклад 1996 года усилил раскол между бурундийцами и способствовал формированию представления о пристрастности международного сообщества. Призыв к созданию комиссии по расследованию, чья временнáя юрисдикция охватывала бы все четыре десятилетия современной истории Бурунди, является, таким образом, призывом к тому, чтобы провести честную переоценку событий в целях установления исторической правды и поместить расправы, совершенные в 1993 году, в исторический контекст. Это также настоятельный призыв признать, что члены всех этнических групп в различные периоды времени были и жертвами, и исполнителями одних и тех же преступлений.

21. Миссия всеми силами старалась разъяснить своим различным собеседникам, что даже если созданной комиссии будет поручено провести расследование, охватывающее четыре десятилетия, на протяжении которых конфликт то затухал, то вновь вспыхивал, никоим образом нельзя рассчитывать на то, что эта комиссия вынесет правовое определение, в котором говорилось бы, что геноцид совершался в Бурунди всеми этническими группами против всех этнических групп. Многие из собеседников, однако, остались при своем мнении.

IV. Возможные ограничения временнóй юрисдикции комиссии

22. В соответствии со своим мандатом миссия изучила возможность более действенного ограничения временнóй компетенции комиссии конкретными событиями или периодами. За небольшими исключениями, например рамочное соглашение, политическая группа, состоящая преимущественно из тутси, лидеры всех политических партий и представители гражданского общества, находящиеся по разные стороны от линии этнического раздела, высказали мнение о том, что временнýю юрисдикцию комиссии нельзя ограничивать, хотя

---

[8] В соответствующей части статьи 36 Соглашения о государственном управлении, заключенного в 1994 году между силами, выступающими за демократические преобразования (партии большинства), и оппозиционными политическими партиями, говорилось следующее:

> Необходимо… организовать международную судебную миссию по расследованию в составе высококвалифицированных и беспристрастных лиц, которая займется расследованием обстоятельств путча, предпринятого 21 октября 1993 года, того, что политические партнеры договорились называть геноцидом, не предопределяя этим результаты независимых национальных и международных расследований… (подчеркнуто составителем) (A/50/94-S/1995/190, приложение)

В статье 3 протокола I к Арушскому соглашению также предусмотрено следующее:

> … без ущерба для результатов и выводов Международной комиссии по судебному расследованию и Национальной комиссии по установлению истины и примирению… стороны признают, что акты геноцида, военные преступления и другие преступления против человечности были совершены в период после обретения страной независимости против этнических групп тутси и хуту в Бурунди. (подчеркнуто составителем)

при проведении расследования она должна уделить особое внимание конкретным событиям, в частности массовым убийствам 1965, 1972, 1988, 1991 и 1993 годов. Что касается окончания срока действия временнóй юрисдикции комиссии, то, по мнению многих из них, конечную дату следует установить в момент создания комиссии и что при этом должны быть охвачены все события после 2000 года, включая массовые убийства, совершенные после подписания Арушского соглашения, и в частности убийство 183 мирных жителей Итабы, провинция Гитега, совершенное 9 сентября 2002 года.

23. Миссия убеждена в том, что деятельность международной комиссии будет иметь дополнительную ценность лишь в том случае, если ее временнáя юрисдикция будет охватывать не только события 1993 года, но и весь период с момента обретения страной независимости[9]. Она убеждена и в том, что если комиссия будет наделена временнóй юрисдикцией, охватывающей четыре десятилетия, ее характер как комиссии по судебному расследованию должен быть изменен. Деятельность судебной комиссии по расследованию, которой было бы поручено провести углубленное уголовное расследование в целях установления индивидуальной уголовной ответственности лиц, предположительно несущих ответственность за массовые убийства, совершенные с 1962 года, на всей территории страны и при отсутствии стратегии судебного преследования, которой могли бы руководствоваться следователи, была бы сопряжена с большими затратами времени и ресурсов и потребовала бы большого напряжения сил. Кроме того, нельзя гарантировать, что доказательная ценность выводов комиссии будет признана в суде — будь то национальном или международном. В практике создания Организацией Объединенных Наций комиссий по расследованию и других механизмов установления ответственности по закону практические соображения диктовали необходимость ограничивать временнýю юрисдикцию тем или иным событием, конфликтом или относительно коротким периодом времени. Однако в тех случаях, когда при содействии Организации Объединенных Наций создавались комиссии по установлению истины и примирению, как правило, предусматривалась временнáя юрисдикция, охватывавшая длительный промежуток времени[10].

---

[9] Необходимость изучения этнического конфликта в Бурунди в его историческом контексте была подчеркнута комиссией по расследованию 1995 года, которая рекомендовала следующее:

> Если будет принято решение распространить действие международной юрисдикции на акты геноцида в Бурунди.., расследование не должно ограничиваться актами, совершенными в октябре 1993 года, а должно включать в себя также и другие акты, совершенные в прошлом, с тем чтобы определить, являются ли они также актами геноцида, и если будет определено, что это так, то будет необходимо установить ответственных лиц и преследовать их в судебном порядке. Особое внимание следует уделять событиям, имевшим место в 1972 году, когда, согласно всем сообщениям, прилагались систематические усилия, направленные на уничтожение всех образованных хуту. Никто не преследовался за это в судебном порядке. (S/1996/682, пункт 498)

[10] В случае со Сьерра-Леоне временнáя юрисдикция Комиссии по установлению истины и примирению охватывала период с начала конфликта в 1991 году по момент подписания Ломейского соглашения о мире в 1999 году (Закон о Комиссии по установлению истины и примирению 2000 года, статья 6, пункт 1). В случае с Тимором-Лешти Комиссия по приему беженцев, установлению истины и примирению была уполномочена рассматривать нарушения прав человека и другие уголовно наказуемые деяния, совершенные в период с 25 апреля 1974 года по 25 октября 1999 года (постановление 2001/10 о создании Комиссии

24. Если вместо международной судебной комиссии будет создан механизм по установлению истины, то потребуется пересмотреть его связь с национальной комиссией по установлению истины и примирению, предусмотренной в Арушском соглашении и Законе о создании комиссии по установлению истины и примирению.

V. Национальная комиссия по установлению истины и примирению и ее связь с Международной комиссией по судебному расследованию

25. Национальной комиссии по установлению истины и примирению, предусмотренной в Арушском соглашении, было поручено выполнять функции, связанные с расследованием, арбитражем и примирением, а также с прояснением истории. Ее полномочия в плане проведения расследований, предусмотренные в статье 8 Протокола I к Арушскому соглашению, почти идентичны полномочиям международной судебной комиссии. Они предусматривают следующее:

> Комиссия прольет свет на события и установит истину в отношении серьезных актов насилия, совершенных в ходе серии конфликтов, которые омрачили историю Бурунди с момента обретения ею независимости (1 июля 1962 года) до подписания Соглашения, классифицирует преступления и установит степень ответственности, а также выявит виновных лиц и жертв. Однако Комиссия не будет правомочна классифицировать акты геноцида, преступления против человечности и военные преступления.

26. 27 декабря 2004 года был промульгирован Закон о составе, организации и функциях Национальной комиссии по установлению истины и примирению с целью инкорпорировать положения протокола в правовую систему Бурунди. В соответствии с этим законом комиссия была уполномочена установить истину в отношении актов насилия, совершенных в ходе конфликта за период с 1 июля 1962 года, квалифицировать преступления, помимо актов геноцида, преступлений против человечности и военных преступлений, установить степень ответственности и выявить виновных лиц и жертв таких преступлений. Комиссия может предлагать средства арбитражного урегулирования и примирения и уточнять истинную картину событий. Она наделена полномочиями, позволяющими ей требовать явки свидетелей и представления документов, и правом пересматривать окончательные решения, вынесенные в рамках дел об «убийствах и политических процессах», в целях принятия необходимых решений по обеспечению процесса примирения в Бурунди. Комиссия неправомочна объявлять амнистию, однако может определить категорию «политических преступлений», в отношении которых может быть принят закон об амнистии.

27. Комиссия будет состоять из 25 членов, все из которых должны быть бурундийцами и должны отвечать другим установленным требованиям. Процедура, используемая комиссией, является соревновательной и носит квазисудебный характер: «истец» подает иск; лицо, подозреваемое в совершении преступления, имеет право на ответ; заслушиваются свидетели; «ответчику», или «обвиняемому», предоставляется последнее слово.

по приему беженцев, установлению истины и примирению в Восточном Тиморе (разделы 13.2 и 22.1).

28. Консультации, предшествовавшие принятию Закона о создании Комиссии по установлению истины и примирению, носили, мягко сказать, ограниченный характер. Миссия хотела бы подчеркнуть, что без организации широкого, всеобъемлющего и всеохватного процесса консультирования со всеми слоями и группами общества, низовыми организациями, политическими силами и отдельными гражданами никакая комиссия по установлению истины и примирению не может добиться уважения и доверия, а без этого маловероятно, чтобы ее выводы были приняты всем обществом. По мнению миссии, глубоко укоренившиеся подозрения и серьезные сомнения, выраженные многими из ее собеседников по поводу доверия к национальной комиссии по установлению истины и примирению и приемлемости ее выводов, в значительной мере обусловлены отсутствием транспарентности и подлинного консультативного процесса, а также тем, что в ее состав входят только бурундийцы.

29. В рамках усилий, направленных на то, чтобы разграничить сферы компетенции национальной комиссии по установлению истины и примирению и международной комиссии по судебному расследованию, национальная комиссия в соответствии с Арушским соглашением была уполномочена «пролить свет на события и установить истину в отношении серьезных актов насилия, совершенных в ходе серии конфликтов, которые омрачили историю Бурунди». В нем также говорится, что комиссия по установлению истины и примирению «*не будет правомочна классифицировать акты геноцида, преступления против человечности и военные преступления*» (выделено составителем).

30. По мнению миссии, разграничение полномочий этих двух комиссий является нечетким. Она придерживается также того мнения, что, если преступления, подпадающие под юрисдикцию комиссии по установлению истины и примирению, представляют собой «серьезные акты насилия, совершенные в ходе серии конфликтов» и носят такой характер, что «омрачают» историю Бурунди, вряд ли можно серьезно говорить о том, что это нечто иное, чем акты геноцида, преступления против человечности и военные преступления. Поэтому, несмотря на ограничение права национальной комиссии высказываться по поводу актов геноцида, преступлений против человечности и военных преступлений, ее временна́я и предметная юрисдикция, включая ее полномочия в плане проведения расследований, и в правовом, и в практическом отношении идентична юрисдикции международной судебной комиссии.

31. Их во многом совпадающие мандаты и практические трудности, связанные с их одновременным или последовательным функционированием, включая, в частности, потенциальную опасность того, что будут сделаны противоречащие друг другу выводы, побудили миссию высказать мнение о том, что было бы желательно объединить отдельные элементы обеих комиссий и вместо них создать единую комиссию по установлению истины смешанного состава.

VI. Последствия «временного иммунитета», его рамки и его юридическая сила для национальной и международной комиссий и национальных судов Бурунди

32. Отдельные положения об амнистии включены в Арушское соглашение и различные протоколы к нему, Преторийский протокол 2003 года о нерешенных вопросах, касающихся раздела политических полномочий и полномочий в об-

ласти обороны и безопасности, и Закон о предоставлении временного иммунитета от судебного преследования политическим лидерам, возвращающимся из ссылки. Пункт 2(c) статьи 22 протокола II предусматривает, что Национальное собрание примет «необходимые законы для предоставления временного иммунитета от судебного преследования за политически мотивированные преступления, совершенные до подписания Соглашения». Пункт 1(l) статьи 26 протокола III предусматривает следующее:

> Амнистия будет предоставлена всем комбатантам, входящим в состав политических партий и движений, применительно к преступлениям, совершенным в связи с их участием в конфликте, но не к актам геноцида, преступлениям против человечности или военным преступлениям или к их участию в государственном перевороте. (подчеркнуто составителем)

В соответствии с Преторийским протоколом амнистия распространяется на всех лидеров и бойцов НСЗД-СЗД, а также силы безопасности правительства Бурунди (статья 2). Хотя речь идет о «временном иммунитете», четкое определение его временны́х рамок отсутствует.

33. Амнистия на основании Закона о предоставлении временного иммунитета от судебного преследования политическим лидерам, возвращающимся из ссылки, ограничена по времени, по кругу лиц и по материальному содержанию. «Иммунитет» от судебного преследования охватывает преступления, совершенные в период с 10 июля 1962 года по дату промульгации этого закона. Он распространяется на политических лидеров и членов политических партий, подписавших Арушское соглашение, которые возвратились из ссылки, чтобы принять участие в деятельности переходных институтов. В период действия иммунитета, т.е. в период функционирования переходного правительства, ни один политический лидер не может быть арестован, обвинен или подвергнут судебному преследованию за политические преступления, совершенные в период, на который распространяется действие амнистии. Однако по окончании переходного периода все эти лидеры и члены политических партий могут теоретически подвергнуться судебному преследованию. В материальном (предметном) отношении «временный иммунитет» распространяется на политически мотивированные преступления, которые, однако, до сих пор не определены и из числа которых четко исключены геноцид, преступления против человечности и военные преступления.

34. Хотя вопрос о том, будет ли «временный иммунитет» иметь юридическую силу по окончании переходного периода, еще требуется выяснить, по причинам, подробно изложенным ниже, маловероятно, чтобы это сказалось на разбирательствах в комиссии по установлению истины и примирению или в международной судебной комиссии, равно как и на рассмотрении дел в национальных судах.

35. Хотя, в принципе, разбирательства в комиссии по установлению истины и примирению, являющейся несудебным механизмом установления ответственности, не предполагают возможности сослаться на амнистию, Закон о Национальной комиссии по установлению истины и примирению четко предусматривает, что никакое лицо не может использовать свое положение, свои привилегии и иммунитеты, амнистию, на каком бы основании она ни была предоставлена, или закон о давности уголовного преследования в качестве основания для отказа предстать перед комиссией.

36. Кроме того, амнистия не будет служить препятствием для следственной работы международной комиссии по судебному расследованию, поскольку амнистия является ограниченной по своему материальному содержанию, а деятельность комиссии опирается на широкую правовую основу. Так как «временный иммунитет» распространяется только на политически мотивированные преступления и не действует в отношении актов геноцида, преступлений против человечности и военных преступлений, он не может препятствовать расследованию преступлений этой категории. Кроме того, если международная комиссия будет учреждена резолюцией Совета Безопасности, она будет действовать в качестве вспомогательного органа Организации Объединенных Наций, в силу чего ее не будут касаться национальные законодательные меры, включая амнистию.

37. Вопрос о юридической силе временного иммунитета в национальных судах Бурунди в настоящее время носит в значительной мере теоретический характер. Органов, которые могли бы заниматься судебным расследованием преступлений такого уровня сложности, не существует; кроме того, Закон о наказании за геноцид, преступления против человечности и военные преступления ставит под сомнение их правомочность заниматься этим. В соответствии со статьей 33 этого закона полномочиями на расследование актов геноцида, преступлений против человечности и военных преступлений, совершенных в период с 1962 года по момент промульгирования закона, обладает международная судебная комиссия, а полномочиями на осуществление судебного преследования за такие преступления — международный трибунал. Хотя национальные суды технически сохраняют право на это, законодатель четко исходил из намерения поручить осуществление судебного преследования за прошлые преступления международному трибуналу[11].

VII. Осуществление правовых реформ и возможности бурундийского отправления правосудия

A. Правовые реформы

38. В соответствии со своим мандатом миссия провела оценку прогресса, достигнутого в деле осуществления судебных реформ, предусмотренных в Арушском соглашении, и возможностей бурундийской судебной системы обеспечить беспристрастное, справедливое и эффективное судопроизводство в отношении лиц, ответственных за преступление геноцида, преступления против человечности и военные преступления.

[11] Статья 33 Закона гласит:

> … расследованием и квалификацией актов геноцида, военных преступлений и других преступлений против человечности, совершенных в Бурунди в период с 1 июля 1962 года по момент промульгирования настоящего закона, будет заниматься Международная комиссия по судебному расследованию.
>
> В том случае, если в докладе Международной комиссии по судебному расследованию будет установлено, что имели место акты геноцида, военные преступления и другие преступления против человечности, правительство, помимо задействования национальных судебных органов, обратится к Совету Безопасности Организации Объединенных Наций с просьбой создать международный уголовный трибунал для судебного преследования и наказания виновных.

39. Законодательные, судебные и институциональные реформы, предусмотренные в Арушском соглашении[12] включают следующее:

a) промульгация законодательства по борьбе с преступлением геноцида, военными преступлениями и другими преступлениями против человечности и наказанию за них;

b) создание национального комитета по наблюдению за предупреждением и искоренением геноцида, военных преступлений и других преступлений против человечности;

c) реформа судебного механизма на всех уровнях с целью, в частности, исправления этнического и гендерного дисбаланса, там, где он существует;

d) реформа Комиссии по судебным делам как наивысшего дисциплинарного органа магистратуры для обеспечения ее независимости и независимости судебной системы в целом;

e) поправки к Уголовному, Уголовно-процессуальному и Гражданскому кодексам, а также, если необходимо, к другим законам;

f) организация программы подготовки судей, в частности путем создания национальной школы магистратуры;

g) укрепление гендерного и этнического баланса в бурундийской судебной системе посредством, в частности, найма и назначения, создания для работников судебной системы курсов профессиональной подготовки, а также повышение статуса и совершенствование процедур внутреннего продвижения по службе для магистратов;

h) принятие мер по борьбе с коррупцией во всех ее аспектах, включая обеспечение исполнения законодательства по борьбе с коррупцией, создание органов надзора и улучшение условий работы в судебной системе;

i) предоставление необходимых ресурсов судебной системе, с тем чтобы она могла исполнять свои обязанности беспристрастно и независимо.

40. Особо важным является положение, включенное в статью 17, пункт 10 протокола II, которое предусматривает расширение международного сотрудничества в деле совершенствования и реформирования правовой системы: «Иностранных юристов, включая бывших бурундийских граждан, проживающих за пределами страны, будут просить оказывать помощь в реформировании судебной системы. Переходное правительство может назначать любых таких лиц на судебные должности с целью укрепить доверие к судебной системе». Рекомендуя создание судебного механизма ответственности для привлечения к суду лиц, ответственных за совершенные преступления, миссия учла это положение как выражение готовности правительства включить иностранных юристов в свою национальную судебную систему.

B. Осуществление правовых реформ

41. В ходе осуществления законодательных реформ, предусмотренных Арушским соглашением, правительство Бурунди промульгировало целый ряд законов, а именно:

---

[12] Протокол I, статьи 6 и 7, пункт 18, и протокол II, статья 17.

a) Закон № 004 от 8 мая 2003 года о борьбе с преступлением геноцида, преступлениями против человечности и военными преступлениями (Loi portant répression du crime de génoside, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre). Этот Закон определяет преступление геноцида, преступления против человечности и военные преступления, но проведение расследований и привлечение к уголовной ответственности поручает, соответственно, международной комиссии по расследованию и международному трибуналу по Бурунди;

b) Закон № 1/014 от 22 сентября 2003 года о создании национального комитета по наблюдению за предупреждением и искоренением преступления геноцида, военных преступлений и преступлений против человечности (Loi portant missions, composition, organisation et fonctionnement de l'Observatoire national pour la prévention et l'éradication du génocide, des crimes de guerre, des autres crimes contre l'humanité et del'exclusion). Этот национальный комитет по наблюдению был задуман как механизм раннего предупреждения и орган по надзору за национальными процессами, могущими привести к межэтническому насилию, с целью предотвращения повторения геноцида, военных преступлений и преступлений против человечности и борьбы с безнаказанностью. Однако 45 членов этого национального комитета еще не назначены;

c) Закон № 1/015 от 22 сентября 2003 года о передаче юрисдикции по уголовным делам в высшие суды (Loi portant attribution de compétence répressive aux Tribunaux de grande instance en matière criminelle). Этот Закон децентрализует уголовную юрисдикцию апелляционных судов и наделяет полномочиями высокие суды (Tribunaux de grande instance) выступать в качестве первой судебной инстанции в уголовном судопроизводстве по делам, наказуемым пожизненным заключением или смертной казнью. Передача уголовной юрисдикции от трех апелляционных судов (размещенных в Бужумбуре, Гитеге и Нгози), 17 высшим судам значительно снизили рабочую нагрузку апелляционных судов и повысили эффективность действия права на обжалование. Эта мера также позволила выправить этнический дисбаланс в высших судах путем найма персонала и продвижения его по службе, как это предусмотрено в Арушском соглашении. После промульгации этого Закона 70 судей хуту из магистратских судов (*Tribunaux de résidence*) в порядке продвижения по службе получили назначение на должность в высших судах;

d) Закон № 007 от 30 июня 2003 года относительно организационной структуры и функций Комиссии по судебным делам (Loi portant organisation et fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature). В соответствии с переходной конституцией Комиссия по судебным делам следит за отправлением правосудия, гарантирует независимость судебной системы и выступает в качестве высшего дисциплинарного органа. Вместе с тем, 17 членов этой Комиссии еще не назначены.

42. Осуществление правовых реформ было частичным и проходило с задержками. Судебные реформы в бóльшей своей части прошли путем принятия закона, причем мало уделялось внимания тому, как он будет осуществляться на практике. По этой причине во многих отношениях это явилось своего рода игрой в законодательство. За исключением Закона о передаче высшим судам юрисдикции по уголовным делам и Закона о коллективном продвижении по службе судей хуту, который за этим последовал, были эффективно проведены лишь немногие правовые и институциональные реформы. В тех случаях, когда

они были эффективно осуществлены, их воздействие на бурундийскую судебную систему и ее возможности отправлять правосудие беспристрастно и независимо было ограниченным.

C. Состояние судебной системы

43. В своей оценке, хотя и не всесторонней, состояния бурундийской судебной системы и возможностей отправления правосудия, имея в виду проведение расследований и привлечения к суду лиц, ответственных за геноцид, преступления против человечности и военные преступления, миссия руководствовалась следующими показателями: 1) наличие ресурсов (финансовых, материальных и людских); 2) состояние магистратуры, ее независимость и этнический состав, квалификация судей и рабочие условия; и 3) способность проводить расследования и исполнять роль обвинения.

1. Наличие ресурсов

44. В области отправления правосудия финансовых и материально-технических ресурсов практически не существует, а инфраструктура является минимальной. Дворцу правосудия в Бужумбуре отведено два судебных помещения, одно из которых используется в порядке ротации Апелляционным судом и Верховном судом, а второе — занимает Суд высшей инстанции. Не хватает самых элементарных канцелярских товаров: бумаги, мебели, печатных машинок и транспортных средств. Законы публикуются в «Официальном бюллетене» с длительными задержками и только на французском языке (хотя на языке кирунди говорит значительно больше людей). Законы рассылаются в нескольких экземплярах в различные судебные библиотеки, для широкой публики практически они недоступны. Отсутствует систематическая публикация судебных решений, последнее из которых было опубликовано восемь лет тому назад.

2. Состояние магистратуры

45. Людских ресурсов в судебной сфере также недостает, как в количественном, так и в качественном отношении. Корнем проблемы является крайне низкая заработная плата, что приводит к коррупции. Низкое вознаграждение также является причиной утечки мозгов и массового ухода судей из судебной системы на другую более высокооплачиваемую работу, и в частности в неправительственные организации, учреждения Организации Объединенных Наций и частные структуры.

46. В системе, где число судей является небольшим, труд низкооплачиваемым, а работники обладают низкой квалификацией, очень немногие имеют требуемую юридическую квалификацию. В отсутствие национальной школы магистратуры отделение Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека в Бужумбуре свыше десяти лет занимается укреплением судебной системы посредством осуществления программы оказания судебной помощи (предоставление услуг иностранных юристов для оказания поддержки местным прокурорам и защитникам) и организации семинаров и курсов профессиональной подготовки для служащих полиции, гражданских и военных судей, прокуроров, работников судебной канцелярии, а также служащих тюремной администрации.

47. Плохо подготовленная, перегруженная и не имеющая достаточных ресурсов судебная система склонна также оказывать политическое влияние на исполнительную и законодательную ветви власти. Несмотря на конституционные положения о независимости судебной власти, население в целом воспринимает ее как необъективную, этнически настроенную и политически зависимую.

48. Отсутствие независимости судебной власти усугубляется еще и тем, что в составе судей до сих пор доминируют тутси, где хуту, занимающиеся юридической профессией, составляют незначительное меньшинство. Вместе с тем миссия признает, что предпринимаются усилия исправить этнический дисбаланс. Судьи хуту в настоящее время составляют большинство судей в магистратских судах, *Tribunaux de résidence*, где диплом юриста не является необходимым условием для назначения на должность судьи. С назначением 70 судей из магистратских судов в высшие суды этнический состав последних изменился. Потребуется, однако, еще несколько лет, чтобы подготовить новых судей. В Верховном и Апелляционном судах все еще преобладают судьи тутси, а во вновь созданном Конституционном суде четыре из семи судей являются хуту[13]. Преобладание судей тутси в бурундийской судебной системе, в частности в судах высшей инстанции, объясняется отчасти неравным доступом к юридическому образованию, который возник в основном по той причине, что во время кровавых расправ 1972 года многие интеллектуалы хуту, ученые, студенты, ученики средних школ и работники юридической профессии особенно подвергались уничтожению. С исчезновением целого поколения юристов хуту у следующего поколения хуту было мало желания заниматься изучением юриспруденции.

49. В условиях слабого и неэффективного отправления правосудия судебное разбирательство в отношении тех, кто несет ответственность за массовые убийства и другие серьезные нарушения прав человека и международного гуманитарного права, либо вовсе не возбуждается, либо слишком затягивается, и в большинстве случаев проходит с грубейшими нарушениями самых элементарных прав обвиняемого. Бурундийская судебная система является во многих отношениях селективной судебной системой или же системой, функционирующей с разной скоростью. За убийство в 1972 году по крайней мере 80 000 мирных хуту никто не был привлечен к уголовной ответственности, а на волне переворота 1993 года и последовавшей за ним кровавой расправы крупномасштабные аресты мирных хуту проводились с особой тщательностью.

3. Способность проводить расследования и исполнять роль обвинения

50. Недостатки, присущие судебной системе, характерны для всего процесса отправления правосудия, включая, в частности полицейские, следственные органы (*Police judiciaire des parquets*), ответственные за проведение уголовных расследований. Нехватка финансовых и людских ресурсов (в судебной полиции служат всего лишь 142 следователя), канцелярского оборудования и транспортных средств, а также материально-технического снабжения серьезно подрывает ход уголовного расследования, который почти целиком основывается на свидетельских показаниях, — выступлении свидетелей в суде и исполнении

[13] Предпринимались также попытки выправить гендерный дисбаланс. С ростом числа женщин-юристов женщины теперь представлены во всех судах, включая Апелляционный суд, Верховный суд, где четверо из девяти судей — женщины, и Конституционный суд, где двое из семи судей, включая Председателя, являются женщинами.

приговоров. Как и во всех органах судебной системы, следователи в судебной полиции страдают от недостатка квалификации и профессиональной подготовки.

51. В ходе общей оценки отправления правосудия миссия посетила тюрьму Мпимба, где установила, что тюрьма крайне переполнена, и в ней существуют ужасные условия содержания. В тюрьме, рассчитанной максимум на 800 заключенных, содержались свыше 2500 заключенных, более 1000 из которых ожидали суда; тюрьма Мпимба, имеющая наивысшую степень охраны, не в состоянии больше принимать заключенных.

52. По указанным причинам бурундийская судебная система не пользуется уважением и доверием населения. Многие бурундийцы утратили веру в судебную систему и ее способность отправлять правосудие и обеспечивать элементарную защиту. Миссия уверена, что возможности системы решать сложные дела, связанные с геноцидом, преступлениями против человечности и военными преступлениями, практически не существуют.

VIII. Рекомендации

53. При рассмотрении путей создания механизма ответственности в Бурунди за установление истины, проведение расследований преступлений и привлечение к суду виновных лиц, миссия учитывала Арушское соглашение, нужды и чаяния бурундийцев, возможности бурундийской системы отправления правосудия, установленные принципы и практику Организации Объединенных Наций и, в частности, практическую осуществимость какого-либо предлагаемого решения. В этой связи она рекомендует двухэтапный подход: создание механизма несудебной ответственности в виде Комиссии по установлению истины и учреждение механизма судебной ответственности в форме специальной камеры в рамках судебной системы Бурунди.

54. Миссия признает, что предлагаемый ею двойной механизм отходит от буквы, если не от духа Арушского соглашения. В то же время она убеждена, что создание параллельно двух комиссий, как это предусматривается в Арушском соглашении, почти наверняка приведет к риску появления двух перекрывающих друг друга юрисдикций, противоречащих друг другу выводов, напрасной трате ресурсов и, что, возможно, более важно, к маргинализации национальной Комиссии по установлению истины и примирению.

A. Национальная комиссия смешанного состава по установлению истины

55. В ходе поиска путей создания несудебного механизма ответственности миссия приняла во внимание промульгацию Закона о составе, организации и функционировании Национальной комиссии по установлению истины и примирению, а также необходимость избегать учреждения и функционирования двух почти идентичных комиссий: одной — национальной, а другой — международной. По этой причине она решила сделать выбор в пользу создания единой комиссии по установлению истины, которая сочетала бы в себе элементы обеих комиссий. Юридической основой предлагаемой комиссии по установлению истины явился бы национальный закон, который мог бы представлять из себя либо модификацию действующего закона, либо разработку и принятие нового. Комиссия, таким образом, оставалась бы своего рода национальной по

характеру; ее состав, однако, был бы смешанным с целью включить как международных, так и национальных членов, причем первые составляли бы большинство. Комиссия по установлению истины, имея в своем составе значительный международный компонент, способствовала бы возникновению объективности, беспристрастности и доверия и в то же время развивала бы чувство национального «проявления» посредством участия бурундийцев в процессе установления исторической правды и достижения национального примирения. Условия и порядок предлагаемой комиссии по установлению истины могли бы основываться на следующих принципах:

a) правовые рамки создания комиссии по установлению истины базировались бы на национальном законе и соглашении между Организацией Объединенных Наций и правительством Бурунди. Национальный закон определит основную цель, временну́ю и личную юрисдикцию комиссии, ее полномочия и компетенцию, а также ее взаимоотношения со специальной палатой. Соглашение между Организацией Объединенных Наций и правительством установит порядок и условия сотрудничества Организации Объединенных Наций в создании и функционировании комиссии. Текст закона будет приложен к соглашению и будет составлять неотъемлемую его часть;

b) в соответствии с Арушским соглашением мандат комиссии будет состоять в установлении фактов и определении причин и характера конфликта в Бурунди, классификации преступлений, совершенных со времени достижения страной независимости в 1962 году, и идентификации лиц, ответственных за преступление геноцида, преступления против человечности и военные преступления, совершенные в различные периоды конфликта;

c) предлагая смешанный состав международных и национальных комиссионеров, миссия полностью осведомлена о глубоких этнических разногласиях внутри бурундийского общества и о взаимном недоверии друг к другу двух этнических групп. Она, таким образом, предлагает, чтобы при выборе бурундийских комиссионеров особое внимание уделялось необходимости того, чтобы национальные комиссионеры были честными, объективными и беспристрастными личностями и признавались бы в Бурунди как стоящие над этническим разделом;

d) отношения между комиссией по установлению истины и специальной палатой будут зависеть от очередности их создания, а порядок и условия их сотрудничества будут соответственно определены в уставных правовых документах каждого механизма. Ожидается, однако, что из-за своих ограниченных потребностей в людских и финансовых ресурсах комиссия по установлению истины будет создана первой. Оперативное создание этой комиссии обеспечит, что к тому времени, когда будет создана специальная камера, результатами расследований, проведенных этой комиссией, можно будет поделиться с Прокурором специальной камеры. Однако вполне вероятно, что по крайней мере в течение какого-то времени оба механизма будут функционировать одновременно;

e) что касается согласованных действий, то порядок и условия их сотрудничества могли бы включать в себя передачу дел от комиссии камере, обмен информацией и доказательными материалами и, когда необходимо, оказание услуг и передачу знаний и опыта. Миссия напоминает, что в случае Сьерра-Леоне и Тимора-Лешти совместная работа комиссии по установлению исти-

ны и примирению и национального или международного суда привела к появлению аналогичной необходимости определить взаимоотношения между двумя функционирующими с помощью Организации Объединенных Наций механизмами ответственности: одного — судебного, а другого — несудебного.

56. Исходя из предыдущего опыта и, в частности, опыта работы с помощью Организации Объединенных Наций комиссии по установлению истины и примирению в Сьерра-Леоне, миссия рекомендует более упорядоченную структуру и состав в качестве основы определения финансовых, материально-технических и людских потребностей комиссии по установлению истины для Бурунди:

a) миссия считает, что состав численностью 25 комиссионеров, предусмотренный в Законе о Национальной комиссии по установлению истины и примирению, был бы неоправданно громоздким. Вместо этого она рекомендует, чтобы предлагаемая комиссия по установлению истины состояла из пяти комиссионеров, три из которых были бы иностранцы, а два — граждане страны;

b) исполнительный секретарь должен отвечать за управление комиссией и работу административного вспомогательного персонала;

c) основная деятельность комиссии осуществлялась бы двумя отделами, а именно: следственный отдел отвечал бы за расследование преступлений и идентификацию лиц, виновных в них, а научно-исследовательский отдел отвечал бы за установление причин и фактов конфликта и характера преступлений, совершенных в различные периоды насилия. Состав следственного и научно-исследовательского отделов был бы смешанным и имел бы значительный международный компонент. В них входили бы соответственно следователи, эксперты судебной медицины, историки, ученые-политики и другие эксперты по мере необходимости. Поскольку расследование, проводимое комиссией по установлению истины, не будет уголовным или судебным расследованием, лица, проводящие такое расследование, занимались бы сбором информации в полном соответствии с правами свидетелей при должном соблюдении правовой процедуры;

d) комиссия могла бы создать свой главный офис в Бужумбуре и ряд региональных подразделений по всей стране. Она должна быть снабжена мебелью, конторским оборудованием и материально-техническими средствами, обслуживанием и коммунальным хозяйством, а также транспортными и коммуникационными средствами;

e) правительство Бурунди отвечает по международному праву за безопасность персонала Организации Объединенных Наций и другого международного персонала комиссии. Несмотря на выражение его готовности взять на себя такую ответственность, возможности правительства выполнять свои международные обязательства являются ограниченными. По этой причине комиссия создаст вместе с местными и правительственными органами офис по вопросам безопасности, который будет отвечать за охрану материала, персонала и сооружений. Хотя точные меры безопасности придется определять во время создания комиссии, предполагается, что внутренняя безопасность помещений комиссии будет обеспечиваться охранниками, нанятыми комиссией по контракту, либо предоставленными комиссии, а внешняя безопасность будет обеспечиваться правительством. Комиссионерам потребуется наряд охранников, а ли-

цам, ведущим расследование и разъезжающим по стране, будет предоставляться охрана. В необходимых случаях надлежащая охрана должна также предоставляться свидетелям. В зависимости от потребностей, связанных с безопасностью во время создания комиссии и специальной камеры, может быть рассмотрен вопрос о возможности расширения мандата операций Организации Объединенных Наций в Бурунди;

f) хотя более подробные сметные расходы буду подготовлены во время создания комиссии по установлению истины, миссия отмечает, что финансовые затраты на аналогичную комиссию по установлению истины и примирению для Сьерра-Леоне составили 6 млн. долл. США.

B. Специальная камера в судебной системе Бурунди

57. При рассмотрении механизма судебной ответственности для Бурунди миссия изучила различные суды, созданные Организацией Объединенных Наций или при содействии Организации Объединенных Наций, их правовой статус, финансовый механизм, эффективность и рентабельность, а также наследство, которое они оставили, в свете накопленного десятилетиями опыта Организации Объединенных Наций в деле обеспечения справедливости и верховенства права.

58. Два специальных международных трибунала по бывшей Югославии и по Руанде — первые международные уголовные трибуналы, созданные в соответствии с резолюциями Совета Безопасности на основании главы VII Устава Организации Объединенных Наций, являются вспомогательными органами Совета Безопасности, финансируемыми целиком за счет начисленных взносов. Расходы, связанные с их работой с момента их создания в 1993 и 1994 годах, продолжительность процедур и местонахождение за пределами страны, где были совершены преступления, — все это относилось к факторам, которые побудили миссию не рекомендовать для Бурунди аналогичный специальный международный трибунал.

59. Международным трибуналом иного рода является Специальный суд по Сьерра-Леоне, учрежденный на основании соглашения между Организацией Объединенных Наций и правительством Сьерра-Леоне и первоначально финансируемый за счет добровольных взносов. В отличие от специальных трибуналов по бывшей Югославии и Руанде, этот Специальный суд расположен в стране, где были совершены преступления, однако он не является частью судебной системы Сьерра-Леоне. Нехватка финансовых средств в его второй год работы привела к просьбе о выделении ограниченной субвенции, которая была одобрена Генеральной Ассамблеей в резолюции 58/284 от 8 апреля 2004 года.

60. При вынесении решения рекомендовать создать специальную палату внутри судебной системы Бурунди миссия использовала модель палаты военных преступлений, которая в настоящее время создается в государственном суде Боснии и Герцеговины. Таким образом, она выступила за создание механизма судебной ответственности, не только расположенного в стране, но и образующего часть бурундийской судебной системы («суд внутри суда»), в целях укрепления судебной системы как материальными, так и людскими ресурсами, оставляя после себя наследство, состоящее из подготовленных судей, прокуроров, защитников и опытных судебных управляющих.

61. Специальная камера, созданная в судебной системе Бурунди в качестве «суда внутри суда», будет обладать компетенцией привлекать к уголовной ответственности лиц, на которых лежит основная вина за совершение преступления геноцида, преступлений против человечности и военных преступлений, совершенных в Бурунди. Ее временная юрисдикция будет ограничена конкретными этапами конфликта и будет включать в себя, как минимум, события, происшедшие в период с 1972 по 1993 год включительно.

62. Правовым основанием создания специальной камеры и применимым законом, регулирующим ее функционирование, будет являться бурундийский закон с необходимыми изменениями, внесенными в целях обеспечения процедурных гарантий справедливого судебного разбирательства и надлежащей правовой процедуры. Вместе с тем, для того чтобы Организация Объединенных Наций сотрудничала в деле создания этой специальной камеры, из возможного перечня выносимых наказаний, который будет содержаться в ее уставном правовом документе, необходимо будет исключить смертную казнь и объявить в этой камере недействительной любую амнистию, предоставленную в связи с преступлением геноцида, преступлениями против человечности и военными преступлениями.

63. Между Организацией Объединенных Наций и правительством будет заключено соглашение с целью определить порядок и условия сотрудничества Организации Объединенных Наций в деле создания и функционирования специальной камеры, к которому будет прилагаться текст закона о создании специальной камеры.

64. Специальная камера будет состоять из судебного комитета (или комитетов) и апелляционного комитета в составе, соответственно, трех и пяти судей.

65. Состав специальной камеры будет смешанным, причем большинство в ней будут составлять международные судьи и международный прокурор и секретарь. Канцелярия прокурора и администрация суда будут включать в себя значительный международный компонент.

66. Учитывая имеющуюся инфраструктуру во Дворце правосудия в Бужумбуре, правительству придется предоставить дополнительные помещения, переоборудованные, в случае необходимости, для целей специальной камеры.

C. Финансовый механизм

67. Комиссия по установлению истины и специальная камера будут созданы в качестве национальных юридических единиц. Как таковые, они не будут являться органами Организации Объединенных Наций и обычно не будут финансироваться за счет начисленных взносов. Вместе с тем, в условиях Бурунди создание какого-либо механизма ответственности будет целиком зависеть от международного финансирования, будь то в форме добровольных взносов или же по меньшей мере частично, за счет начисленных взносов. Хотя на данном этапе преждевременно давать оценку финансовых и других потребностей комиссии по установлению истины и специальной камеры, миссия хотела бы подчеркнуть, что решение о создании одного или обоих механизмов должно быть принято при полном рассмотрении связанных с этим финансовых затрат с учетом необходимости обеспечить их жизнеспособность и постоянное функционирование. В этой связи она хотела бы вновь напомнить о просьбе Гене-

рального секретаря, содержащейся в его докладе «Господство права и правосудие переходного периода в конфликтных и постконфликтных обществах»:

> … любой будущий финансовый механизм должен обеспечивать непрерывное финансирование из надежного источника, необходимое для назначения должностных лиц и персонала, заключения контрактов на предоставление услуг, закупки оборудования и поддержки расследований, преследований и судебных процессов, причем делать это надо оперативно. Поэтому в данных случаях сохраняется необходимость обращения к механизму начисления взносов. Нельзя полностью оставлять работу судебных органов на милость неустойчивого добровольного финансирования (S/2004/616, пункт 43).

IX. Замечания

68. Будучи уполномоченной рассмотреть по просьбе правительства Бурунди целесообразность и практическую осуществимость создания международной судебной комиссии по расследованию, миссия убеждена в необходимости создания комиссии, хотя не обязательно в том виде и в той форме, в какой ее представляли. Используя интегрированный и глобальный подход к установлению справедливости и верховенства закона в постконфликтной Бурунди, миссия предлагает создать механизм по установлению истины с целью выявить эту истину объективным, беспристрастным и вызывающим доверие путем, а также создать специальную камеру в судебной системе Бурунди для расширения возможностей судебной системы и оставить после себя в качестве наследия международные стандарты правосудия и поколение профессионально подготовленных судей, прокуроров, защитников и судебных исполнителей. Создание двойного механизма ответственности должно таким образом рассматриваться в общем контексте всеохватывающей судебной реформы и наращивания потенциала в Бурунди и должно происходить в дополнение к любым таким инициативам по установлению справедливости и верховенства закона.

69. Присутствие Операции Организации Объединенных Наций в Бурунди (ОНЮБ) представляет уникальную возможность для Организации Объединенных Наций заняться восстановлением мира, организацией национального примирения и обеспечения справедливости. Именно в этом контексте, как ОНЮБ, так и Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, должны заняться в рамках своих соответствующих мандатов в соответствии с резолюцией 1545 (2004) Совета Безопасности созданием и функционированием международной комиссии по установлению истины и укреплению потенциала бурундийской судебной системы.

70. Совет Безопасности неоднократно подтверждал исключительную важность того, чтобы бурундийские стороны сами взяли на себя ответственность за процесс преодоления катастрофических последствий безнаказанности. В целом ряде случаев он выражал стремление и готовность международного сообщества оказывать содействие в усилиях по наращиванию бурундийского потенциала для поощрения соблюдения стандартов в области прав человека и принципа верховенства закона, а также с тем, чтобы положить конец безнаказанности (S/PRST/2003/4). В своем докладе миссия Совета Безопасности в Центральную Африку в июне 2003 года рекомендовала Совету Безопасности

помочь Бурунди положить конец безнаказанности и чтобы он тщательно рассмотрел просьбу правительства о создании международной судебной комиссии по расследованию, предусмотренной в Арушском соглашении (S/2003/653, пункт 44).

71. В своей рекомендации о том, чтобы было заключено соглашение между Организацией Объединенных Наций и правительством Бурунди относительно условий сотрудничества Организации Объединенных Наций в деле создания и функционирования обоих механизмов ответственности, миссия исходила из намерения обеспечить, чтобы обязанность правительства сотрудничать, включая выступления по просьбе специальной камеры обвиняемых по вынесении им обвинительных актов, была проверена на международном уровне и прошла бы испытание его политическая воля покончить с безнаказанностью и привлечь к суду лиц, несущих ответственность.

72. В свете деклараций Совета и его заявлений о намерении, по мнению миссии, Организация Объединенных Наций больше не может заниматься созданием комиссий по расследованию и игнорировать их рекомендации, не подрывая при этом серьезным образом доверия к себе как к организации, занимающейся поощрением справедливости и установлением верховенства закона. По этой причине миссия считает, что в настоящее время необходим всеобъемлющий подход в деле установления истины и справедливости в Бурунди.

73. В отличие от Арушского соглашения, которое предусматривает два параллельных пути — национальный и международный, миссия предлагает предпринять совместные усилия, в которых международное сообщество будет оказывать помощь, а правительство Бурунди будет полностью нести ответственность за искоренение безнаказанности и восстановление верховенства закона.

74. Настоящий доклад, представляемый в ответ на просьбу Совета рассмотреть целесообразность и практическую осуществимость создания по Бурунди международной судебной комиссии по расследованию, представляет собой первый шаг в двухэтапном процессе создания судебного и несудебного механизмов ответственности в Бурунди. Если такое предложение является приемлемым для Совета, он должен поручить Генеральному секретарю начать переговоры с правительством Бурунди о практическом осуществлении предложения относительно создания комиссии по установлению истины и специальной камеры.

75. На втором этапе и параллельно с процессом переговоров с правительством должен состояться широкий, настоящий и транспарентный процесс консультаций с участием самых различных представителей страны и гражданского общества в целом с целью обеспечить, чтобы в общих правовых рамках создания судебного и несудебного механизмов ответственности, приемлемых для Организации Объединенных Наций и правительства, были учтены мнения и пожелания народа Бурунди.
